

## **Методологічні аспекти удосконалення законодавчого забезпечення національної безпеки в економічній та науково-технологічній сферах**

*Сергієнко В.І., д. е. н., Інститут законодавства Верховної Ради України*

Із виступу Президента України на засіданні Ради регіонів (грудень 2012р.): «І знову постають риторичні запитання. Чи зроблено все для спрощення інвестиційного кредитування? Я це питання вчора задавав у вузькому колі на зустрічі з Урядом. Тому завдання фінансово-економічному блоку Уряду - над цим питанням зараз працювати, опрацювати його і діяти в цьому напрямку. Як відбувається реалізація Закону «Про індустріальні парки»?».

У цих нотатках, на прикладі закону України «Про основи національної безпеки України», викладені тези до аналізу тенденцій щодо удосконалення законодавчого забезпечення національної безпеки в економічній та науково-технологічній сферах. Наведені вибірки з офіційних документів та статистичні дані дають змогу продовжити перелік риторичних питань, які постають у суспільстві.

### **1. Термінологічний апарат.**

У статті 1 закону надано визначення низки базових термінів. При цьому зауважено (як того вимагає юридична й законотворча практика) щодо їх вживання саме для цього закону. Враховуючи основоположний характер законодавчого акту окремі положення потребують, на наш погляд, більш ретельного опрацювання. Зокрема, національні інтереси визначено через низку цінностей та визначальні потреби (ч.2), а загрози - через небезпеку інтересам. Натомість у ст.6 визначаються пріоритети національних інтересів (цінностей), які за своєю суттю є напрямками, а у ст. 7 розглядаються загрози (цінностям) у різних сферах життєдіяльності суспільства, до яких включено, в тому числі, значна кількість оціночних суджень. Загрози в економічній сфері є переліком в принципі правильних чинників, які тим не менш важко оцінити з конструктивної точки зору – істотне скорочення, ослаблення системи, критична залежність, переважання інтересів тощо. До того ж перелік містить як досить суперечливі положення (до загроз одночасно віднесено велику залежність національної економіки від кон'юнктури зовнішніх ринків і обмеженість доступу на них), так і просто малозмістовні (ослаблення контролю у сфері економіки, переважання в діяльності управлінських структур особистих інтересів над загальнонаціональними). При цьому, закон не дає чіткого визначення власне поняття «економічна сфера» (раніше використовували поняття «економічна безпека»), не встановлює її критеріїв. За цих умов стає проблематичним проведення державного моніторингу в зазначеній сфері відносин.

У вищезазначеному законі також наведені загрози національним інтересам у науково-технологічній сфері, з використанням специфічних понять інноваційний, високотехнологічний тощо. Варто зауважити, що останній термін у науковому суспільстві не має загальноприйнятого тлумачення (так саме й

критичні, проривні технології). Аналогічне положення склалось із визначенням об'єктів інноваційної інфраструктури – останнім часом прийнята (або готується до затвердження) низка законів, регулюючих формування технопарків, індустриальних парків, промислових парків, наукових парків, технополісів. Первинним законодавчим актом у цій сфері відносин можна вважати закон України «Про спеціальний режим інвестиційної та інноваційної діяльності технологічних парків». Як зазначено у статті 1 нормативного акту для цілей цього Закону терміни вживаються в такому значенні: технологічний парк – юридична особа або об'єднання на підставі договору про спільну діяльність юридичних осіб (учасників), головною метою яких є діяльність щодо виконання інвестиційних та інноваційних проектів, виробничого впровадження наукоємних розробок, високих технологій та конкурентоспроможної на світових ринках продукції. Проте, у державному стандарті України «Терміни та визначення понять: Інноваційна діяльність» (ДСТУ ГОСТ 31279:2005) затверджено інше визначення терміну технологічний парк – суб'єкт інноваційної інфраструктури, який здійснює формування умов, що сприяють розвитку підприємництва в науково-технічній сфері, за наявності оснащеної інформаційної та експериментальної бази і високої концентрації кваліфікованих кадрів. Таким чином, з одного боку, формально (згідно закону) основним видом роботи технопарку є проведення комерційної діяльності шляхом реалізації на ринках різної продукції, що ставить під сумнів задекларовану урядом високу ідею технологічного оновлення країни. А з іншого - існує затверджений державний стандарт (якого всі зобов'язані дотримуватись), що повністю відповідає світовій практиці та вітчизняній стратегії реформ щодо формування інноваційної інфраструктури для сприяння організації впровадження та методичної підтримки малих підприємств, про якого мало хто знає і практично не користується.

## 2. Системність підходів та наступність у нормотворчості.

У статті 7 закону в частині «економічна сфера» підкреслено критичний стан основних виробничих фондів у провідних галузях промисловості, агропромисловому комплексі, системах життєзабезпечення.

У щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України<sup>1</sup> відмічено, з одного боку, наявність внутрішнього попиту на продукцію машинобудування завдяки високій інвестиційній активності в окремих секторах, спрямованій на оновлення основних фондів (с.17), а з іншого - високий рівень зношеності основних фондів в економіці (74,9 %) і відповідне підвищення питомих витрат паливно-енергетичних ресурсів на виробництво низки важливих видів продукції в найбільш енергоємних галузях економіки (с.63).

---

<sup>1</sup> Модернізація України – наш стратегічний вибір : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К., 2011. – 416с.

За даними Державної служби статистики України<sup>2</sup> баланс основних засобів України (ОЗ) за видами економічної діяльності за 2010 рік за первісною вартістю на початок року складав (у млн. грн.) : всього – 6500437; в тому числі у промисловості – 1056755, у транспорті і зв'язку - 3788849. Надходження ОЗ становили – всього – 278912, в т.ч. у промисловості – 70614; т.ч. введення в дію нових ОЗ – всього – 122572, у промисловості – 42053; а вибуття ОЗ - всього – 130488, у промисловості – 26170; т.ч. ліквідовано ОЗ – всього – 17056, у промисловості – 7386. Вартість ОЗ з повним зносом – всього – 205415, у промисловості – 47881, у транспорті і зв'язку – 74891. Таким чином, варто ретельно розглянути питання використання ОЗ, що надійшли і не були введені в дію, а також вибули і не були ліквідовані.

Структура основних засобів України за класифікаційними групами бухгалтерського обліку за видами економічної діяльності (у %) - всього – 100,0 у т.ч. земельні ділянки – 1,3; будинки – 43,6; обладнання – 15,8; транспорт – 37,0; інструменти – 1,2. Розглядаючи стан ОЗ у галузях, визначених у законі як критичні - сільське господарство (у т.ч. земельні ділянки – 4,5; будинки – 48,5; обладнання – 33,9; транспорт – 8,1; інструменти – 1,9), промисловість (у т.ч. земельні ділянки – 0,3; будинки – 39,3; обладнання – 48,0; транспорт – 6,5; інструменти – 4,4), можна відмітити превалюючу долю будинків, транспорту (технологічного) і обладнання (зауважимо, що аналогічний стан спостерігається у будівництві та транспорті-зв'язку), яка складає близько 95 %. Користуючись статистичними показниками варто узгодити програму оновлення ОЗ, ув'язавши їх заміну із галузевими програмами розвитку.

Аналогічну пропозицію можна запропонувати аналізуючи ступінь зносу ОЗ регіонів України за видами економічної діяльності (%). Всього по країні вона складає – 74,9 (макс – 97,1 (Вінницька); мін – 37,7 (Чернівецька); Харківська – 88,7). За основними галузями: сільське господарство - 40,8 (макс-54,5 (Херсонська); мін- 20,3 (Закарпатська); промисловість – 63,0 (макс-73,8 (Чернігівська); мін-16,4(Чернівецька); будівництво-50,1 (макс-77,8 (Донецька); мін-34,6 (м.Київ); транспорт-зв'язок - 94,4 (макс-99,5 (Вінницька); мін-40,8 (м.Севастополь); освіта-62,5 (макс-83,6 (Одеська); мін-45,6 (Донецька); охорона здоров'я -50,8 (макс-66,2 (Чернігівська); мін-37,2 (Донецька). Варто відмітити, що проведений експрес-аналіз стратегій розвитку окремих регіонів не підтвердив наявності спеціальних заходів щодо виправлення критичної ситуації навіть при загрозливих показниках, зокрема, 83,6% в освітній сфері Одеської області, 97,1% загальних і 99,5% на транспорті у Вінницькій області тощо.

Останнім часом затверджена низка нормативних актів, що мають окреслювати пріоритети розвитку держави. У законі «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» тільки в економічній сфері визначено 32 пріоритети, а всього з соціальними та екологічними проблемами їх 52. Одночасно, іншим законом визначено 7 всеохоплюючих стратегічних напрямів інноваційної

---

<sup>2</sup> Основні засоби України у 2010 році (Державна служба статистики України, вих. № 03/5-4/889 від 12.10.2011р., статистичний бюлетень, К., 2011. – 203с.)

діяльності на 2011-2021 роки, постановами Кабінету Міністрів затверджено низку (пріоритетних) національних проєктів і перелік тематичних напрямів наукових досліджень і розробок, аналогічний перелік затверджено для вищих навчальних закладів та наукових центрів тощо. Однак немає чіткої кореляції між економікою, технікою та наукою.

На думку іноземних спостерігачів – представника Всесвітнього банку в Україні М.Райзера, - поруч з ідентичністю «програм економічних реформ у різних урядах вони містять близько 10 головних цілей і 40-50 підцілей, кожна з яких, в свою чергу, може бути поділена ще на дві-три-чотири підцілі. Таким чином, ми маємо каталог із півтораста цілей, які не можна охопити одночасно. В результаті навіть окремі стратегічні задачі вирішуються належним чином вкрай рідко».

Особливо небезпечним, на наш погляд, є неузгодженість термінологічного апарату, що поглиблює протиріччя та приховує наявні прогалини. Зокрема, чинне законодавче поле (більш ніж 375 тисяч актів) містить 357 документів з терміном «пріоритет», у суспільстві занадто вільно оперують нововведеними поняттями «система цінностей», «цілі тисячоліття» тощо.

Варто звернути увагу на необхідність зміни підходів: якщо в середині минулого віку в індустріальну епоху визначались пріоритети на 20-30 років і це гарантувало випереджувальне зростання Німеччині, Японії, СРСР, то в постіндустріальну епоху пріоритети змінюються набагато швидше («барси», «тигри» тощо), що вимагає від нас суттєвого переосмислення своєї ролі.

Наміри і реалії: можна довго перелічувати достатньо відомі стратегії розвитку економіки останнього двадцятиріччя на пострадянському просторі, починаючи з «Стратегії ринкових реформ Естонії», «Казахстан-2030: Процвітання, безпека і покращення добробуту всіх казахстанців», чи багатьох російських - «Росія-2050: стратегія інноваційного прориву», «Наш шлях», «Друге дихання» тощо (зауважимо, що реалізована у майже повному обсязі лише естонська). Варто згадати низку вітчизняних розробок (умовно, тому що значна їх частина була виконана іноземними «спецами», за їх філософією та стандартами життя) – «Реформи заради добробуту», «Відкритість, дієвість, результативність», «Європейський вибір», «Україна – 2010», «Стратегія модернізації України», «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». Проте жодна з останніх не отримала реальної підтримки у суспільстві, не містила дієвих механізмів реалізації і, як результат, всі вони дуже швидко були забуті...

Конституція України і закони «Про основи національної безпеки України» та «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» визначають особливості стратегічного планування, відносини у сфері прогнозування розвитку та програмування дій прописані у 2 чинних базових законах. На виконання Концепції вдосконалення системи прогнозних і програмних документів до Верховної Ради України внесено (а пізніше відкликано) три проєкти законів України з питань стратегічного планування. Проте, на цей час, відсутня система, що забезпечує методологічну єдність та методичну цілісність

нормативних актів, в першу чергу між основоположними програмами діяльності Президента, Верховної Ради та Кабінету Міністрів України.